

Vergaderjaar 1997–1998

26 085

Kernproeven India en Pakistan

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 juni 1998

Mede met het oog op het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken op 24 juni a.s., informeer ik u hierbij conform afspraak over de gevolgen van de Indiase en Pakistaanse kernproeven en de Nederlandse reactie daarop.

1) Gevolg kernproeven voor regionale en mondiale veiligheidssituatie

Op 11 mei 1998 nam India drie ondergrondse kernproeven, gevolgd door twee nieuwe proeven op 13 mei. Pakistan reageerde op 28 en 30 mei met in totaal zes proeven. De Indiase en Pakistaanse kernproeven hebben een ernstig destabiliserend effect op de regionale en mondiale veiligheid. Regionaal, vanwege de verhoudingen tussen India, Pakistan en China, en de nabijheid van Iran en het Midden-Oosten, waar ook Israël beschikt over nucleaire capaciteit. Wereldwijd, omdat bij escalatie van conflicten in gebieden waar kernwapens aanwezig zijn, de internationale gemeenschap niet afzijdig kan blijven. Maar ook omdat het mondiale streven naar nucleaire non-proliferatie, en daarmee de vooruitzichten op aanzienlijke verdere reducties van het aantal kernwapens, dreigt te worden aangetast.

India en Pakistan, die in het verleden meerdere conflicten hebben uitgevochten, beschikken thans met zekerheid over kernwapens. In de eerste plaats is hierbij de directe relatie tussen India en Pakistan in het geding. Het centrale conflict tussen deze landen betreft de kwestie Kashmir, waarover zij sinds hun onafhankelijkheid twee oorlogen met elkaar hebben gevoerd. Ook de relatie met China waarmee India een gewapend conflict heeft gehad is aan de orde. In het recente verleden was er een geleidelijke toenadering tussen beide landen, welke evenwel werd verstoord door de uitlating van de Indiase minister van defensie in april dat China de «eerste bedreiging voor India» vormt.

Het gaat dus om de stabiliteit in de gehele regio. Gezien onder meer de instabiliteit in het Midden-Oosten, het feit dat Israël eveneens nucleaire

capaciteit heeft en geen partij is bij het Non-Proliferatieverdrag en dat ook Iran op non-proliferatiegebied enige zorgen geeft – ofschoon dit land wel partij is bij de relevante verdragen – bestaat het gevaar dat van de Indiase en Pakistaanse kernproeven een verdere aantasting uitgaat van het wereldwijde streven naar nucleaire non-proliferatie, onder meer in het kader van het Non-Proliferatieverdrag (NPV). Van twee staten die weigeren partij te worden bij het NPV en actief streven naar de beschikking over kernwapens kan immers geen verantwoordelijk non-proliferatiebeleid worden verwacht. India en Pakistan hebben zich buiten de door deze verdragen belichaamde internationale rechtsorde geplaatst.

India heeft immer geweigerd toe te treden tot het NPV en weigert eveneens het Algeheel Kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) te ondertekenen. Pakistan heeft meerdere keren verklaard tot het NPV te zullen toetreden en het CTBT te ondertekenen zodra India daartoe bereid is. India heeft een fundamenteel probleem met het NPV, zowel vanwege de relatie met China, dat als kernwapenstaat partij is bij het NPV en bovendien permanent lid is van de Veiligheidsraad, alsook omdat het NPV voor onbepaalde tijd de situatie bestendigt waarin sommige landen wel, en andere landen niet over kernwapens mogen beschikken. Een oplossing voor deze situatie vergt dus verbetering van de regionale veiligheid en stabiliteit (waaronder verbetering van de bilaterale relatie India-Pakistan en de relatie India-China), alsmede vooruitgang aangaande de verdere onderhandelingen over nucleaire wapenreducties. Volledige naleving en uitvoering van het Non-Proliferatieverdrag zal op termijn de discriminatoire werking ervan matigen en uiteindelijk geheel wegnemen.

Ook wereldwijd moeten negatieve effecten van de Indiase en Pakistaanse proeven worden gevreesd. Allereerst voor het streven het NPV werkelijk wereldwijd geldend te maken. Dit laatste is te meer noodzakelijk, daar stabiliteit op het internationale nucleaire non-proliferatie-front van belang is voor verdere vooruitgang op het gebied van nucleaire wapenbeheersing en ontwapening. Stabiliteit op het gebied van non-proliferatie draagt in aanzienlijke mate bij aan een ontspannen nucleair klimaat dat de nodige ruimte moet scheppen voor verdere reducties in de nucleaire arsenalen van de kernwapenstaten. Weliswaar hangen nieuwe onderhandelingen vooral af van ratificatie van START-II door Rusland, maar de recente kernproeven kunnen daarop slechts negatieve invloed hebben uitgeoefend. In dit kader past ook het door de NPV-partijen voorziene verdrag over stopzetting van de productie van splijtstofmateriaal voor nucleaire ontploffingsdoeleinden («cut-off»), waarover de onderhandelingen, geblokkeerd door India en Pakistan, thans nog minder waarschijnlijk lijken. Zulks ondanks niet nader toegelichte Indiase uitspraken, die er op zouden wijzen dat India bereid is bepaalde delen van het CTBT te onderschrijven en mee te willen werken aan «cut-off» onderhandelingen.

Pakistan heeft zich bereid verklaard tot het voeren van besprekingen met de internationale gemeenschap in het algemeen en met India in het bijzonder over vrede en veiligheid, inclusief maatregelen om nucleaire calamiteiten te voorkomen. Ook India verklaart een dialoog met Pakistan na te streven gericht op bevordering van veiligheid en stabiliteit in de regio. India wijst echter tussenkomst van derde partijen – SGVN, Veiligheidsraad, P-5, G-8 of individuele landen – van de hand. Er is dan ook nog geen overeenkomst tussen beide landen over een datum, agenda of modaliteiten voor de hervatting van de dialoog.

2) Internationale reactie

De afkeurende reactie op de Indiase en Pakistaanse kernproeven was algemeen. Daarnaast heeft een aantal landen daadwerkelijke sancties opgelegd. De VS en Japan vaardigden handelssancties uit. De hulpprogramma's van deze landen, evenals van Australië, Canada, Duitsland, Nederland, Denemarken, Zweden en Zwitserland zijn (geheel of gedeeltelijk) bevroren. Een aantal landen riep zijn ambassadeur terug voor overleg. Ondermeer Nederland, de VS en Canada hebben besloten geen vergunningen meer af te geven voor wapenexporten.

Japan heeft, in reactie op de Indiase kernproeven, afgezien van het gastheerschap van het voor 30 juni beoogde India Development Forum. De Wereldbank heeft daarop laten weten dat in overleg met de Indiase regering een nieuwe datum voor dit Forum zal worden voorgesteld wanneer de situatie daarvoor opportuun wordt geacht.

De VN-veiligheidsraad, de P-5, en de EU, meest recent de Europese Raad van Cardiff, spraken in verklaringen diepe bezorgdheid uit over de bedreiging voor de regionale en internationale vrede en veiligheid en voor het mondiale streven naar non-proliferatie en nucleaire ontwapening. Zij riepen India en Pakistan op tot dialoog met elkaar en andere landen van de regio (China) en tot een vreedzame regeling van hun geschillen. Tevens drongen zij er bij deze landen op aan af te zien van verdere proeven, publiekelijk te verklaren dat zij strenge controle uitoefenen om export van nucleaire kennis en technologie tegen te gaan, toe te treden tot het CTBT en NPV, en deel te nemen aan onderhandelingen over een cut-off verdrag in de Geneefse ontwapeningsconferentie. Inmiddels zijn in de Geneefse Ontwapeningsconferentie op nationale titel scherpe veroordelingen uitgesproken aan het adres van India en Pakistan, waarbij werd gewaarschuwd voor de dreigende ontrafeling van het mondiale non-proliferatieregime.

De ministers van Buitenlandse Zaken van de P-5 zijn, na beraad in Genève op 4 juni, overeengekomen nauw met elkaar samen te zullen werken teneinde een kernwapenrace op het Indiase subcontinent te voorkomen en het non-proliferatieregime te versterken. Zij hebben daarbij hun verplichting tot nucleaire ontwapening onder Art. VI van het NPV herbevestigd. Tevens hebben zij zich bereid verklaard India en Pakistan bij te staan in de bevordering van verzoening en samenwerking.

De EU heeft in verklaringen van 25 mei en 8, 15 en 16 juni aangesloten op de Nederlandse visie dat naleving van het NPV, inclusief op termijn de verplichting tot kernontwapening van de kernwapenstaten ingevolge Artikel VI, deel van het instrumentarium moet zijn waarmee India en Pakistan van de ingeslagen weg afgebracht moeten worden. De EU heeft besloten dat lidstaten zullen streven naar uitstel van beslissing in de Wereldbank en andere internationale financiële instellingen over leningen aan India en Pakistan. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de verdragen van de EU het moeilijk maken om eerste-pijlerinstrumenten (als het Algemeen Preferentieel Stelsel voor ontwikkelingslanden) in te zetten voor politieke doeleinden, tenzij een totaal embargo wordt afgekondigd. Dit dient nader te worden onderzocht. Enkele lidstaten zijn voorstander van maatregelen in de bilaterale OS-sfeer. Er is geen consensus in de EU over coördinatie van die maatregelen, zoals blijkt uit het overleg in Cardiff.

In de VN-Veiligheidsraad stuitte een resolutie inzake India en Pakistan in eerste instantie op een veto van China, maar op 6 juni werd eenstemmig een resolutie aangenomen die de kernproeven van beide landen veroordeelt. Bij de bespreking van de tekst van de resolutie onderstreepte

een meerderheid van de sprekers dat de vijf kernwapenstaten de plicht hebben om voortgang te maken op het gebied van kernontwapening.

De landen van de G-8 hebben besloten te zullen werken aan uitstel van behandeling van kredieten door de Wereldbank en andere internationale financiële instellingen met uitzondering van leningen gericht op de vervulling van basisbehoeften.

India en Pakistan hebben met teleurstelling gereageerd op de internationale veroordelingen en sancties. India beroept zich daarbij vooral op het in zijn ogen discriminerende karakter van het non-proliferatieregime, en de onmiddellijke nabijheid van een niet vriendelijk gestemde kernmacht. Toch lijkt India te zijn verrast door de hevigheid van de reacties, en met name door de hernieuwde aandacht die de kwestie Kashmir hierdoor heeft gekregen. India beschouwt Kashmir als een interne kwestie, en heeft in dit opzicht dus een averechts effect bereikt. Pakistan verschuilt zich achter het gegeven, dat India als eerste tot uitvoering van kernproeven overging. Daarbij laat het gemakshalve buiten beschouwing, dat reeds alle voorbereidingen voor het uitvoeren van een dergelijke test waren genomen.

Inmiddels heeft India tegen Australië, dat de bilaterale militaire betrekkingen op een lager pitje heeft gezet, soortgelijke maatregelen aangekondigd.

3) Nederlandse reactie

In een eerste reactie op de Indiase en Pakistaanse kernproeven heeft de Nederlandse regering besloten tot nader order geen vergunningen meer af te geven voor de uitvoer van strategisch materieel naar India en Pakistan. Dit geschiedt door aanvragen terstond af te wijzen.

Tevens is besloten tot maatregelen op het terrein van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Het gaat hierbij om hulpverlening van een macro-economisch karakter, verleend van regering tot regering. Hieronder valt nieuwe hulp in de vorm van financiële macrosteun, co-financiering van leningen verstrekt door internationale ontwikkelingsbanken, schuldverlichting en op regeringsniveau overeen te komen leveranties van kapitaalgoederen en grotere werken. Reeds aangegane committeringen binnen de bovengenoemde categorieën worden nagekomen. Nieuwe committeringen zijn voorlopig opgeschort. De regering zal zich inzetten om met andere hulpgevendende landen tot gezamenlijke afstemming van dit beleid te komen. Mocht dit op afzienbare termijn geen resultaat hebben, dan zal de opschorting worden heroverwogen, uiteraard mede in het licht van door India en Pakistan te nemen stappen. Het politieke signaal dat hiermee wordt gegeven werkt aldus geruime tijd door. Daarnaast is de zogenaamde valutaclausule op kredieten van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO) aan India ingetrokken.

Ontwikkelingsprojecten in de sfeer van basisonderwijs, basisgezondheidszorg, milieu, plattelandsontwikkeling en stedelijke armoedebestrijding, die voornamelijk worden uitgevoerd met en via particuliere organisaties en lokale overheden, zullen worden voortgezet.

Een overzicht van omvang en aard van de huidige Nederlandse bilaterale ontwikkelingshulp aan India en Pakistan wordt gegeven in de bijlage.

De Nederlandse regering heeft niet, zoals enkele andere landen, haar ambassadeurs uit New Delhi of Islamabad teruggeroepen, daar zij de dialoog met deze landen niet wenst te belemmeren.

4) Verdere stappen

Politieke maatregelen

De door India en Pakistan genomen kernproeven zijn onomkeerbaar. De Nederlandse regering is van mening dat in het verder te voeren beleid de nadruk niet moet liggen op «straf», maar op een toekomstgericht scenario. De inspanningen van de internationale gemeenschap en van Nederland zijn samenvattend gericht op het bevorderen van een positieve gedragswijziging van beide landen, namelijk:

- India en Pakistan er toe te bewegen zich (alsnog) aan te sluiten bij alle relevante non-proliferatieverdragen en onderhandelingen;
- India en Pakistan af te doen zien van verdere proeven, alsmede van verdere ontwikkeling en onderzoek van kernwapens;
- India en Pakistan er toe te brengen zich te onderwerpen aan volledige waarborginspecties van het IAEA.
- India, Pakistan en derde landen in de regio af te houden van andere spanningsverhogende maatregelen en te komen tot Confidence and Security Building Measures.

De inspanningen dienen derhalve vooral gericht te worden op verhoging van de stabiliteit en op bevordering van de vrede en veiligheid in de regio. Vermeden moet worden dat India en Pakistan in een isolement worden gebracht of in een situatie die nucleaire proliferatie eerder aanmoedigt dan afremt.

De regionale situatie wordt gekenmerkt door diepgewortelde historische vijandschappen. Deze situatie wordt extra gecompliceerd door het feit dat zo veel landen op de een of andere manier zijn betrokken doordat zij nucleaire wapens bezitten of deze vervaardigen. Daarom heb ik in de Algemene Raad gepleit voor een diepgaande studie in EU-, NAVO- en VN-verband van dit vraagstuk, die zou moeten leiden tot een algemene strategie waarbij zoveel mogelijk landen zijn betrokken. Van cruciale betekenis zal zijn de rol van de erkende kernwapenstaten. Van hun zijde zou een overtuigend perspectief moeten worden gecreëerd op een kernwapensituatie, waarin de geprivilegeerde status van sommige staten niet meer (in dezelfde mate) het onaantastbare uitgangspunt is.

Het lijkt waarschijnlijk dat, als men India en Pakistan tot nucleaire terughoudendheid wil brengen en proliferatie wil voorkomen, dit alleen geloofwaardig is indien vooral ook de P-5 zelf het voorbeeld zouden geven. Er zou een wisselwerking moeten bestaan tussen het internationale streven naar non-proliferatie, regionale maatregelen voor stabilisering – zoals vertrouwenwekkende maatregelen in de regio – en een voortrekkersrol van de vijf kernwapenstaten op het punt van nucleaire wapenbeheersing.

Pressiemaatregelen in de multilaterale sfeer

Van de door de internationale gemeenschap bilateraal en multilateraal uitgegeven verklaringen en genomen maatregelen is een eerste duidelijke signaalwerking naar India en Pakistan uitgegaan. Het lijkt raadzaam dat de internationale gemeenschap nu, parallel aan hogergenoemde politieke maatregelen, druk blijft uitoefenen tot India en Pakistan invulling geven aan de hogerbeschreven gewenste positieve gedragswijziging en aan de verklaarde bereidheid de dialoog met elkaar aan te gaan.

Het terrein waarop de internationale gemeenschap de meeste betekenis heeft voor India en Pakistan, lijkt dat van de multilaterale kredietverlening.

Deze heeft vooral voor Pakistan een grote betekenis, maar ook tot op zekere hoogte voor India.

In het licht van de wenselijkheid in het algemeen politisering van de besluitvorming in Internationale Financiële Instellingen (IFI's) te vermijden, hanteert Nederland in deze instellingen een pragmatische benadering (zie de notitie «De toekomst van de Bretton- Woodsinstellingen» van oktober 1995). In het geval van India en Pakistan bestaat voornamelijk onduidelijkheid over de gevolgen van de kernproeven voor het kunnen voeren van een duurzaam ontwikkelingsbeleid door beide landen. Nederland heeft derhalve ingestemd met het EU-besluit van 25 mei waarin de lidstaten besluiten zich in te zetten voor uitstel van behandeling van voorstellen voor nieuwe leningen van de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank.

Zowel de Wereldbank als de Aziatische Ontwikkelingsbank hebben inmiddels geagendeerde activiteiten voor India en Pakistan voor onbepaalde tijd van de agenda afgevoerd. Afhankelijk van een analyse van de gevolgen van de proeven voor het ontwikkelingsbeleid van beide betrokken landen, zal worden bezien of bij een eventuele hervatting van de multilaterale hulp in de beoordeling van deze voorstellen een onderscheid mogelijk is naar het al of niet op directe armoedebestrijding gericht zijn van deze voorstellen.

Het IMF is niet voornemens kredietverlening aan Pakistan op korte termijn te agenderen omdat de externe positie sterk is verslechterd ten opzichte van de uitgangspunten in het IMF-programma.

Exit-strategie

Als India en Pakistan stappen zetten in de gewenste richting kan, eventueel stapsgewijs, de opgeschorte bilaterale hulp worden hervat. Daarbij zal door Nederland internationale coördinatie worden nagestreefd. Hetzelfde geldt voor hervatting van vergunningverlening voor wapenexporten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

Overzicht uitgaven 1996 en 1997 en eindejaarsramingen 1998 per uitgavencategorie Ontwikkelingssamenwerking

India	Uitgaven 1996	Uitgaven 1997	Raming 1998	w.v. reeds aangegane verplichtingen 1998
I	Economie, Werkgelegenheid en Regionale ontwikkeling			
en VII	Macro-steun en Schuldverlichting			
la	Landenprogr. m.b.t. economische ontwikkeling, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling			
Id	21 917	25 998	26 839	24 995
VIIb	2 606	46 634	47 596	44 131
	79 994	3 260	2 100	2 100
II	Milieu			
Ila	Landenprogramma m.b.t. Milieu			
	11 066	11 441	7 093	6 863
III	Maatschappelijke ontwikkeling			
IIIa	Landenprogr. m.b.t. sociale ontwikkeling			
IIIc	27 534	20 977	20 169	18 893
	573	553	600	250
IV	Onderwijs, Onderzoek en Culturele samenwerking			
IVa	Landenprogr. m.b.t. Onderwijs en Cultuur			
IVd	4 555	7 230	12 269	11 376
	3 376	5 298	5 361	5 351
V	Mensenrechten, Conflict-beheersing, Democratisering en Goed bestuur			
	0	98	32	32
X	Overige Ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's			
Xc	Doelbijdragen & speciale activiteiten			
	2 589	2 101	66	66
Totaal	154 210	123 590	122 125	114 057

Overzicht uitgaven 1996 en 1997 en eindejaarsramingen 1998 per uitgavencategorie Ontwikkelingssamenwerking

Pakistan		Uitgaven 1996	Uitgaven 1997	Raming 1998	w.v. reeds aangegane verplichtingen 1998
I	Economie, Werkgelegenheid en Regionale ontwikkeling				
Ia	Landenprogr. m.b.t. economische regionale ontwikkeling, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling	19 124	29 150	19 010	16 300
Id	Bedrijfslevenprogramma	0	651	12 834	334
II	Milieu				
Ila	Landenprogramma m.b.t. Milieu	1 156	2 372	2 983	862
III	Maatschappelijke ontwikkeling				
IIIa	Landenprog. m.b.t. sociale ontwikkeling	6 250	6 276	7 732	4 077
IIIc	Ambassade Projecten Programma	234	366	300	80
IV	Onderwijs, Onderzoek en Culturele samenwerking				
IVa	Landenprogr. m.b.t. Onderwijs en Cultuur	13 556	7 800	10 442	2 950
V	Mensenrechten, Conflict-beheersing, Democratisering en Goed bestuur				
			42	0	0
VI	Humanitaire hulp				
Vla	Noodhulp t.b.v. ontwikkelingslanden			100	100
X	Overige Ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's				
Xc	Doelbijdragen & speciale activiteiten	717	284	11	11
Totaal		41 037	46 941	53 412	24 714